

# 지역균형발전특별회계의 지역성장률에 대한 효과분석 - 시와 군을 중심으로 -\*

배인명\*\*

지역균형발전특별회계사업은 국가균형발전정책 중 핵심적인 사업으로 자리매김하고 있으나, 기초자치단체 차원에서 동특별회계의 사업들이 원래 의도한 목적을 달성하였는지에 대한 경험적인 연구는 매우 부족한 실정이다. 이러한 인식 하에 이 연구에서는 시와 군을 대상으로 지역균형발전특별회계가 원래 의도한 목적, 즉 지역의 성장률 제고에 기여를 하였는지에 대하여 패널회귀분석모형을 통하여 분석하였다. 지역의 성장률은 지방세증가율과 인구증가율로 측정하였으며, 연구결과는 다음과 같다.

우선 시와 군의 연구대상을 모두 포함한 분석, 시에 대한 분석, 군에 대한 분석 모두에서 당해연도 및 전년도 총지역균형발전특별회계 규모는 모두 지방세 증가율에 영향을 주지 못한 것으로 나타났다. 또한 모든 연구대상을 포함한 분석과 군을 대상으로 한 분석에서 당해연도 및 전년도 일인당 지역균형발전특별회계 예산 규모가 클수록 일인당 지방세 증가율이 낮아진 것으로 나타났으며, 시를 대상으로 한 분석에서는 지역균형발전특별회계가 지방세 증가율에 영향을 미치지 못한 것으로 나타났다. 마지막으로, 지역균형발전특별회계는 어떠한 모형에서도 인구 증가율에 대해 영향을 미치지 못한 것으로 분석되었다.

종합적으로, 이 연구의 분석 결과는 시와 군 차원에서 지역균형발전특별회계는 지역의 성장을 촉진하지 못했다는 것을 의미한다고 할 수 있겠다. 이러한 연구 결과에 따르면 앞으로 지역균형발전회계에 대한 근본적인 개혁이 필요하다고 판단된다.

주제어 \_ 지역균형발전특별회계, 균형발전, 지역성장, 패널회귀분석

\* 이 연구는 2023년 서울여자대학교 교내연구비의 지원을 받았음.

\*\* 서울여자대학교 행정학과 교수

# Analysis of the Effect of the Special Account for Balanced Regional Development on Regional Growth Rate at the City and County Level

Pai, Inmyung\*

---

This study analyzed whether the special account for balanced regional development contributed to regional growth rate at the city and county level, using panel regression models. The research results are as follows.

Firstly, in all analysis models, the total amount of the regional balanced development special account for the current year and the previous year was found to have no effect on the local tax growth rate. Secondly, in the analysis including all research subjects and in the analysis focusing on counties, it was found that the larger the per capita regional balanced development account in the current year and the previous year, the lower the per capita local tax growth rate was, and in the analysis focusing on cities, it was analyzed that it had no effect on regional growth. Finally, it was found that the regional balanced development special account had no effect on the population growth rate in any model.

Overall, the results of the study showed that the special account for balanced regional development at the city and county level did not promote regional growth rate. These results remind us that fundamental reform of regional balanced development account is needed in the near future.

**Key words** \_ Special accounting for balanced regional development, Balanced development, Regional growth, Panel regression analysis

---

\* Professor, Dept. of Public Administration, Seoul Women's University

## I. 머리말

2023년 9월 윤석열 정부는 “대한민국 어디서나 살기 좋은 지방시대”라는 비전과 “지방 주도 균형발전, 책임 있는 지방분권”이라는 목표 하에 지방시대 9대 지방시대 추진 정책을 발표하였다. 이와 관련하여 지방시대위원회는 중앙정부 주도형 균형발전은 실질적 성과 창출에 한계가 있음을 강조하면서 분권형 균형발전으로의 전환을 선언하였다.

국가의 균형발전은 비단 현 정부뿐 아니라 역대 대부분 정부의 가장 중요한 화두 중 하나였다. 특히 노무현 정부는 지역균형발전정책을 최상위의 국정과제로 채택하여, 지역발전정책에 대한 법적, 재정적인 뒷받침을 위해 국가균형발전특별법과 특별회계를 제정하였고, 국가균형발전위원회와 지역혁신협의회 등의 추진기구를 설치하였으며, 동특별회계는 현재까지 지역균형발전사업에 있어 핵심적인 역할을 수행하고 있다(차재권, 2017).

이후 이명박 정부에서는 ‘4+α 초광역중위권’, ‘5+2 광역경제권’ 등의 전략을 추진하였는데, 이러한 전략은 시·도 중심의 행정구역을 넘어 기존 광역자치단체를 2, 3개씩 합쳐 규모의 경제나 연결의 경제에 따른 시너지 효과를 창출하려는 지역발전전략의 일환이었다. 박근혜 정부에서는 기존 정권들에서 지속적으로 강조되어 오던 광역경제권 중심의 중위계획에서 벗어나 ‘지역행복생활권’의 관점에서 지역발전의 문제를 바라보았다(차재권, 2017; 김재훈 외, 2020).

문재인 정부에서는 지역주도 자립적 성장기반 마련을 국가균형발전정책의 목표로 정립하였고, 3대 전략/9대 핵심과제를 선정하여 추진하였다. 이를 위해 국가균형발전특별법 및 특별회계를 개정하였고, 시·도별 ‘지역혁신협의회-지역혁신지원단’의 지역혁신 체계를 토대로 지역의 혁신 주체를 아우르는 거버넌스 체계를 구축하였다(김재훈 외, 2020).

하지만 역대 정부의 균형발전을 위한 다양한 노력에도 불구하고 대부분의 자료들은 국가균형발전정책의 효과에 대한 회의적인 시각을 보여주고 있다. 지방시대위원회의 발표 자료에 따르면 수도권과 비수도권의 GRDP 격차는 2010년 1.2%p에서 2021년 5.6%p로 확대되었으며, 지방인구의 감소도 가속화되어 전체 시·군의 40%인 89개가 인구 감소지역으로 지정되었다고 한다(지방시대위원회, 2023). 강남호(2023)의 논문에서도 2005년 수도권의 인구가 전체 인구의 48.10%에서 2020년 50.24%로 증가한 것으로 나타났으며, 수도권과 비수도권의 지역내총소득의 격차도 2005년 7.6%p 에서 2019년 11.2%p로 증가한 것으로 분석되었다. 이렇듯 국가균형발전정책이 목적달성에 미흡하다는 인식은 확산되고 있으나, 기초자치단체 차원에서 국가균형발전정책의 핵심이라고 할 수 있는 지역균형발전특별

회계<sup>1)</sup>의 성과에 대한 실증적인 연구는 그다지 활발히 이루어지지 않고 있는 실정이다.<sup>2)</sup>

이러한 인식 하에 이 연구에서는 기초자치단체 중 시와 군을 대상으로 지역균형발전특별회계의 성과를 분석하는 것을 목적으로 한다.<sup>3)</sup> 구체적으로, 첫째 지역균형발전특별회계의 의의와 선행연구들에 대해 검토하고, 둘째 시와 군을 대상으로 지역균형발전특별회계의 성과를 패널회귀분석을 통하여 분석하기로 한다.

이 연구에서는 2010년부터 2022년까지의 자료를 활용하여 우리나라 기초자치단체 중 일반시와 군을 대상으로 분석을 실시하기로 한다.<sup>4)</sup> 자치구도 기초자치단체이기는 하나 특별시와 광역시에 속하고 있고, 일반시와 군과는 지역의 발전 정도, 지방세의 구조, 행·재정 제도적 측면 등에서 차이가 있어 분석에서 제외하였다. 또한 2010년부터 2022년까지의 자료를 활용한 이유는 분석에 필요한 모든 자료를 획득할 수 있었기 때문이다.

## II. 지역균형발전특별회계와 선행연구에 대한 검토

### 1. 지역균형발전특별회계

#### 1) 의의 및 변화과정

지역균형발전특별회계는 노무현 정부시기였던 2004년 제정된 국가균형발전특별법 제30조에 따라 국가균형발전계획과 관련 사업을 효율적으로 추진하기 위해 “국가균형발전특별회계”라는 이름으로 처음 설치되었다. 그동안 지역균형발전특별회계는 명칭의 변화가 있었는데, 이명박 정부에서는 광역·지역균형발전특별회계로, 박근혜 정부에서는 지역발전특별회계로 변경되었다가 문재인 정부에서는 다시 국가균형발전특별회계로 환원되었다. 윤석열 정부에서는 기존의 국가균형발전특별법과 지방분권법을 통합하여 지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법을 제정하였는데 동법 제74조에 “지방시대 종합계획 및 지역균형발전시책 지원 관련 사업을 효율적으로 추진하기 위하여 지역균형발전특별회

1) 현재의 지역균형발전특별회계는 노무현 정부 때 국가균형발전특별회계라는 이름으로 처음 도입되었고, 그동안 정권의 변화에 따라 명칭이 변경되어 왔으나, 이하에서는 혼동을 줄이기 위해 특별한 언급이 없는 한 현재의 지역균형발전특별회계로 칭하기로 한다.

지역균형발전특별회계의 명칭 변화는 2장에서 보다 자세히 언급하기로 한다.

2) 지역균형발전특별회계에 대한 선행연구는 2장에서 자세히 다루기로 한다.

3) 지역균형발전특별회계 성과의 정의에 대한 논의는 3장에서 자세히 다루기로 한다.

4) 연구기간 중 통폐합된 시와 군은 연구 대상에서 제외하였다.

계를 설치한다”라고 규정함으로써 국가균형발전특별회계는 지역균형발전특별회계로 그 명칭을 변경되었다.<sup>5)</sup> 이와 같이 명칭의 변화가 있기는 하였으나 동회계는 특별법에 지속적으로 국가(혹은 지역)의 균형발전계획과 관련된 사업의 추진을 위한 것으로 규정되어 있기 때문에 지역의 균형발전이라는 목적은 변화없이 지속되고 있다고 할 수 있겠다.

지역균형발전특별회계는 명칭 뿐 아니라, 계정도 정부에 따라 변화가 있었다(김홍환·박찬신, 2021). 우선 동회계는 지역개발사업계정, 지역혁신사업계정으로 구분하여 시작하였다가 제주특별자치도의 출범 이후 제주계정이 추가되었다. 이명박 정부에서는 지역혁신계정을 광역발전계정으로 전환하였으며, 지역개발계정의 국가직접편성사업을 폐지하고 광역발전계정으로 통합하였다. 박근혜정부에서는 지역개발계정을 생활기반계정으로, 광역발전계정을 경제발전계정으로 변경하였고, 세종특별자치시 출범 이후 세종계정이 추가되었다. 문재인정부에서는 생활기반계정을 지역자율계정으로, 경제발전계정을 지역지원계정으로 명칭을 변경하였으며, 윤석열 정부에는 동회계의 명칭만 변경했을 뿐 아직 계정 등에 대한 변화는 없다. 현재 동회계의 계정 및 편성방식 등은 다음의 표와 같다.

〈표 1〉 현행 지역균형발전특별회계 편성체계

계정 편성방식		지역자율계정	지역지원계정	세종특별 자치시계정	제주특별 자치도계정
지자체 자율 편성	시·도	①시·도자율편성사업	-	③시·도, 시·군·구자율편성사업 * 시·군·구 기반구축사업 등 포함	④시·도, 시·군·구자율편성사업 * 시·군·구 기반구축사업 등 포함
	시·군·구	②시·군·구자율편성사업	-		
부처직접편성		-	⑥부처직접편성사업	⑦부처직접편성사업	⑧부처직접편성사업

자료: 기획재정부(2022)

지역균형발전특별회계 예산 규모는 〈표 2〉에서 보듯이 2007년 6조 8천억원에서 2015년 10조 3천억원으로 증가하였으며, 그 이후 약간의 등락을 거듭하였다. 2020년에는 지역균형발전특별회계의 포괄 보조사업 중 약 3조 6천억원 규모의 사업이 지방자치단체로 이양되어 그 규모가 9조 2천억원으로 감소하였으나, 2021년 이후 다시 증가하여 2022년 11조 4천억원으로 나타나고 있다. 하지만 각 계정의 규모에는 변화가 있었는데, 2007년부터 2009년까지는 지역자율계정의 예산 규모가 지역지원계정의 예산규모에 비해 3배 이상이었으나, 이명박 정부 이후 지역자율계정의 예산규모는 축소된 반면 지역지원

5) 동특별회계의 명칭은 본문에서 설명하고 있는 바와 같이 정부에 따라 변화하고 있는데, 현재의 명칭은 지역균형발전특별회계이므로 이 논문에서는 지역균형발전특별회계라는 명칭을 사용하기로 한다.

계정의 예산규모가 증가되었다. 특히 2020년 일부 포괄보조사업의 지방이양으로 지역지원계정과 지역자율계정의 예산규모는 2022년 기준으로 각각 8조 2천억원과 2조 8천억원으로, 지역지원계정의 비중이 훨씬 큰 것으로 나타나고 있다.

〈표 2〉 지역균형발전특별회계 계정별 예산 추이

(단위: 조원)

연도	지역지원계정	지역자율계정	세종계정	제주계정	합계
2007	1.5	4.9	-	0.3	6.8
2008	1.7	5.6	-	0.4	7.6
2009	2.0	6.2	-	0.4	8.7
2010	5.8	3.7	-	0.4	9.9
2011	5.8	3.6	-	0.4	9.9
2012	5.6	3.5	-	0.4	9.4
2013	5.9	3.5	-	0.4	9.7
2014	5.5	3.5	-	0.3	9.4
2015	5.4	4.5	0.1	0.4	10.3
2016	4.9	4.6	0.1	0.4	10.0
2017	4.7	4.7	0.1	0.3	9.8
2018	4.2	5.3	0.1	0.3	9.9
2019	4.8	5.5	0.1	0.3	10.7
2020	6.8	2.3	0.1	0.3	9.2
2021	7.5	2.5	0.1	0.2	10.3
2022	8.2	2.8	0.1	0.3	11.4

자료: 열린재정 홈페이지 각년도

## 2) 지역균형발전특별회계사업에 대한 평가제도

현재 지역균형발전특별회계 사업에 대해서는 지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법 11조 및 동법 시행령 제14조~17조에 따라 추진실적을 평가하고 있다.<sup>6)</sup> 다만 평가는 동특별회계에 의해 집행되는 모든 사업을 대상으로 하는 것이 아니라 자율·제주·세종계정으로 지원된 포괄보조사업에 국한하고 있다.<sup>7)</sup>

국가균형발전사업에 대한 평가는 크게 시·도 자율편성사업과 시·군·구 자율편성사업으로 구분하여 진행되고 있으며, 1차는 자체평가, 2차는 지방시대위원회(구 국가균형발전위원회)에 의한 메타평가(혹

6) 이는 (구)국가균형발전특별법 제9조 및 동법 시행령 제12조~제14조의2에 해당된다.

7) 이하 평가제도에 대해서는 국가균형발전위원회(2022)를 주로 참고하였다.

은 상위평가)로 이루어진다. 평가는 상대평가로 이루어지며 우수, 보통, 미흡 등 세 등급으로 배분된다. 시·도의 경우 평가등급에 따라 미흡사업에 대해 사업 총액대비 10% 이상 예산을 삭감하는 등 시·도 인센티브 차등배분에 반영하며, 시·군·구의 경우에도 평가결과를 차년도 예산편성과 연계하고, 또한 시·군·구 인센티브 차등배분에 반영하도록 하고 있다.

지역균형발전특별회계사업에 대한 평가기준은 매년 약간의 변화가 있는데 다음에서는 2023년 활용된 평가의 기준을 중심으로 살펴보기로 한다. <표 3>에서 보듯이 시·도 자체평가의 기준은 사업기획, 사업집행, 사업성과로 구분되며, 신규사업의 경우에는 각각 20점, 계속사업의 경우에는 각각 5점, 15점, 60점의 배점이 주어진다. 이 외에 “사업목적 관련 성과 외 지방시대 구현을 위한 노력과 성과”에 대하여 5점까지 가점을 할 수 있도록 하고 있으며, 제출기한을 준수하지 않은 경우 3점을 감점한다.

<표 3> 시도 포괄보조사업 자체평가 기준

부문	지표	점검항목	배점	
			신규	계속
사업 기획	1. 포괄보조사업의 계획이 합리적이고 타당한가?	①계획수립의 적절성·합리성	20	5
		②사업구성 및 자원배분의 적절성	20	5
사업 집행	2. 포괄보조사업 추진을 위한 추진체계 구축이 적절하고 효율적으로 운영되었는가?	③포괄보조사업 추진체계 구축의 적절성	20	15
		④포괄보조사업 추진체계 운영의 효율성	20	15
사업 성과	3. 포괄보조사업 성과가 적절하고, 균형발전 기여 효과를 제시하고 있는가?	⑤포괄보조사업 성과지표·목표의 적절성 및 목표 달성도*	20	35
		⑥지방시대 구현을 위한 균형발전 기여 효과**	-	25
가점	사업목적 관련 성과 외 지방시대 구현을 위한 노력과 성과 등		+5	+5
감점	제출기한 미준수		-3	-3

자료: 국가균형발전위원회(2022)

또한 시·도의 상위평가 기준은 평가과정, 평가결과, 평가환류로 구분되며, 각각 20점, 50점, 30점의 배점이 부여되고 있다. 시·군·구의 경우에는 지자체 사업 담당자가 제출한 자체평가보고서 및 증빙자료를 활용하여 균형위 상위평가 실시하도록 하고 있는데, 시·군·구 사업평가의 기준 부문은 시·도 자체평가와 동일하나, 점검항목이나 배점 등에 약간의 차이가 있다.<sup>8)</sup>

하지만 현 평가제도는 국가균형발전사업의 실질적인 성과를 평가하기에는 미흡한 것으로 보인다. 물론 평가기준에 사업의 성과가 포함되어 있으며, 다양한 성과지표에 대한 목표달성도 등이 점검되기는 하나, 이러한 성과지표들이 사업의 원래 목적과 연계성이 그다지 높지 않을 수 있고, 또한 사업의 평가 결과가 우수하다고 해도 과연 이러한 사업들이 지역균형발전, 혹은 낙후한 지역의 발전에 이바지했는

8) 시·도 상위평가, 시·군·구 평가에 대한 자세한 내용은 국가균형발전위원회(2022)를 참고하기 바란다.

지는 명확히 파악할 수 없다는 한계가 있다고 판단된다.

## 2. 선행연구에 대한 검토

국가균형발전특별회계가 도입된 이후 동회계에 대하여 많은 연구들이 이루어져 왔다. 하지만 대부분의 연구들은 제도나 예산배분에 대한 문제점 및 개선방안 제시에 중점을 두고 있으며, 동회계의 성과에 대한 실증적인 연구는 활발히 이루어지고 있지 않은 실정이다.

우선 김재훈 외(2020)의 연구에서는 역대정부에서 지역균형을 위한 다양한 정책들을 시행했음에도 불구하고 지역간 격차는 심각한 수준에 있으며, 이를 개선하기 위해서는 균형발전사업의 예산 배분 시 균형발전지표들을 적극적으로 활용하여야 한다고 강조하면서 이를 위한 지표들의 개선 및 활용방안을 제시하고 있다.

산업연구원(2019)의 연구에서는 지역균형발전특별회계의 제도, 구조, 운영 측면에서의 문제점을 지적하면서 특별회계의 개편과 효율성과 효과성을 제고하기 위한 방안들을 제시하고 있다. 또한 조임곤(2021)은 지역균형발전특별회계의 규모, 계정 규모, 세부사업 규모, 그리고 특정사업의 규모변화를 분석하면서 비수도권 및 농어촌지역에 대한 배려가 적어 국가균형발전에 대한 기여가 낮다고 평가하고 있으며, 이러한 문제점을 개선하기 위해서는 차등지원의 강화, 낙후도 등을 활용한 지표의 개선이 이루어질 필요성이 있음을 강조하였다. 이 외에도 지역균형발전특별회계의 문제점들을 분석하여 제시하고 있는 연구들은 동회계의 운영이 중앙정부 주도로 이루어지고 있기 때문에 지방자치단체의 자율성이 부족하다는 점, 포괄보조금으로서의 기능이 적절히 작동하지 않고 있다는 점, 배분기준이나 산정방식들이 불명확하고 투명하지 않다는 점 등의 문제점들을 지적하고 있다(강현수, 2018; 김성주 외, 2018; 고광용·이아람, 2018; 박진경·이제연, 2018; 이원희·권혁준, 2013).

또한 앞서 살펴본 지역균형발전사업에 대한 평가제도에 대해 문제점들을 지적한 연구도 있다. 황해동(2022)은 현행 평가제도가 일괄적인 평가기준의 적용, 상대평가로 인한 오류, 인센티브에 대한 모호성, 코로나 19 등의 현실을 반영할 수 있는 지표의 부족 등의 측면에서 문제가 있음을 지적하였다. 또한 현재의 평가시스템과 같이 정책모니터링, 혹은 능률성 등을 평가한다면 '낮은 수준'의 성과목표만을 달성하려고 하거나, 조직운영에 대해서만 초점을 맞추는 등의 성과 패러독스(Performance Paradox)의 문제가 있을 수 있다는 점도 문제로 제시하고 있다(황해동, 2022; Van Thiel & Leeuw, 2002).

경로의존성 모형을 활용하여 동회계의 변화과정을 분석한 연구들도 있다. 황해동(2020)의 연구에서는 동회계가 균형발전에 기여하지 못하는 이유를 분석하기 위해 역사적 제도주의의 경로의존성 모형을 활용하였으며, 김홍환·박찬신(2021)의 연구에서도 정부간 재정관계의 변화과정을 경로의존성 모형에



의해 분석한 후, 분석결과를 토대로 문제점과 다양한 정책대안들을 제안하였다.

동회계의 배분에 대한 문제점을 중점적으로 분석한 연구들도 있다. 김재훈(2007)의 연구에서는 소득 수준이 높은 시·군·구에 더 많은 예산이 배분되는 경향이 있음을 지적하였고, 정창수 외(2016)의 연구에서도 동회계가 각 사업별로 서로 다른 기준에 의해 특정지역에 배분되고 있기 때문에 지역간 형평성의 제고에 기여하지 못하는 문제가 있다고 주장하고 있다.

동회계의 배분에 미친 요인들을 실증적으로 분석한 연구들도 있다. 우선 조형석·양지숙(2021)은 지역균형발전특별회계 배분 시 단체장의 재선여부와 국회의원수 등의 정치적인 요인이 영향을 미치고 있으나, 균형발전 요인들은 영향을 미치지 못하고 있음을 보여주고 있다. 최연태·이재완(2011)과 김애진·박정수(2016)의 연구에서도 지역균형발전특별회계의 예산 배분에 정치적 요인들이 영향을 미치고 있다는 결과를 제시하고 있다. 최낙혁·권향원(2023)의 연구에서는 국고보조금과 균형발전특별회계보조금의 배분에 대한 영향요인으로 행정역량과 정치역량을 함께 고려한 실증분석을 실시하였는데, 분석 결과 정치적 역량 외에도 행정적 역량과 지역발전변수들도 영향을 미치고 있음을 보여주고 있다.

이상과 같이 균형발전특별회계에 대한 선행연구들은 대체로 예산의 배분 측면에 중점을 두고 있어, 성과에 대한 연구는 활발히 이루어지고 있지 않음을 알 수 있다. 다만 소수의 연구들이 동회계의 성과에 대한 분석을 실시하고 있는데, 그 연구들을 살펴보면 다음과 같다.

우선 강남호(2023)의 연구에서는 인구나 경제적 측면에서 균형발전정책을 평가하고 있다. 평가 결과 균형발전특별회계가 도입된 2005년 이후 수도권에 더욱 인구가 집중되었으며, 지역내총생산(GRDP)나 지역내총소득(GRN)의 비중도 수도권에 더욱 집중되고 있다는 결과를 보여주고 있다. 다만 이 연구는 거시적인 측면에서 인구나 경제적 지표들의 변화 추이만 보여주고 있을 뿐 지역균형발전특별회계의 직접적인 효과를 분석하지는 못하였다는 한계가 있다.

다음으로, 이기원(2022)의 연구에서는 문재인정부의 균형발전정책의 성과에 대한 평가를 시도하였다. 하지만 이러한 평가는 국가균형발전정책에 대한 전문가 등의 인식조사를 통하여 이루어졌기 때문에 실질적인 균형발전정책의 성과를 평가하였다고 보기에는 어려움이 있다.

마지막으로 임태경(2022)의 연구에서는 경상권의 기초자치단체를 대상으로 지역균형발전특별회계가 지역경제활성화에 기여를 하였는지를 실증적으로 분석하였으며, 동회계가 지역경제활성화에 긍정적인 효과를 야기하였다는 결과를 제시하였다. 하지만 이 연구에서는 종속변수로 지역총생산 지표로 측정하고 있기 때문에 지역균형발전특별회계의 목적에 부합한 분석이 이루어졌는지에 대해서 의문을 제기할 수 있다. 균형발전특별회계의 목적은 지역의 균형발전에 있기 때문이다.

동회계는 발전수준이 낮은 지역에 더욱 많은 예산을 투입하고, 더욱 많은 예산이 투입된다면 더욱 높은 경제성장이 이루어질 것이라는 가정 하에 설계된 것이다. 하지만 임태경(2022)의 연구 논리에 따른

다면 지역균형발전특별회계의 목적이 지역총생산을 제고하는 것이라 할 수 있는데, 지역총생산의 값이 큰 지역은 작은 지역에 비해 이미 더욱 높은 수준의 지역발전이 이루어진 지역이라, 오히려 지역균형발전특별회계의 투입이 적어야 하는 논리적인 모순이 있다. 또한 이 연구가 경상권에 국한하여 분석하였다는 점도 한계점으로 지적할 수 있겠다.

### III. 연구방법

#### 1. 분석모형 및 변수의 조작적 정의

지역균형발전특별회계가 지역의 균형발전에 기여하고 있는지를 실증적으로 분석하기 위해서는 우선적으로 지역균형발전특별회계의 목적인 “지역의 균형발전”이 무엇인지를 명확히 정의할 필요가 있다. 균형발전의 개념은 다양한 학자들에 의해 다양하게 정의되고 있다(김홍환·박찬신, 2021).

우선 우리나라 “지방자치분권 및 지역균형발전특별법” 제2조에 따르면 “지역균형발전”이란 “지역 간 발전 격차를 줄이고 지역의 자립적 발전역량을 증진함으로써 삶의 질을 향상하고 지속가능한 발전을 도모하여 전국이 개성 있게 골고루 잘 사는 사회를 구현하는 것을 말한다.”라고 규정되어 있다. 하지만 이러한 정의는 다소 추상적이기 때문에 경험적인 연구에 활용하는데에는 한계가 있어 보다 측정 가능한 수준에서의 개념정의를 필요하다. 이와 관련하여 Folmer & Oosterhaven(1977)는 불균형의 개념을 “공간적으로 규정된 여러 변수들, 즉 1인당 소득, 산업 수준, 인구밀도, 생활환경 수준 등에서의 차이”로 정의하고 있는데, 이러한 개념정의를 따른다면 균형발전이란 “지역간에 경제적, 사회적 제 개발지표들이 서로 대등한 상태에 있어야 하는 것”으로 정의할 수 있겠다(최진혁, 2015).

따라서 지역균형발전특별회계의 최종적인 목표는 지역의 경제적, 사회적 발전의 수준 등을 대등한 상태로 만드는 것이라고 볼 수 있다. 하지만 지역발전수준이 균형을 이루고 있는지는 거시적인 수준, 즉 국가 전체적인 수준이나 광역 수준에서 측정 가능하나, 미시적인 수준, 즉 지역 및 기초자치단체 차원에서의 분석에는 적용할 수 없다. 따라서 기초지방자치단체를 대상으로 하는 이 연구에서는 지역균형발전특별회계의 목적을 기초자치단체 차원에서의 분석에 맞도록 재정의해야 한다.

지역균형발전특별회계의 기본적인 논리는 지역발전의 수준이 낮은 지역에 더욱 많은 예산을 투입함으로써 지역발전 수준의 성장을 촉진하겠다는 것이라고 할 수 있다. 이러한 논리는 Brow & Burrows(1977)의 정의에 부합된다. 즉 Brow & Burrows(1977)는 지역간 불균형을 “지역간 성장속도

의 차이로 발생하는 지역문제”라고 정의하고 있는데, 이러한 정의에 따르면 지역간 불균형의 문제를 해결하기 위해서는 지역발전의 수준이 낮은 지역의 성장 속도를 더욱 높여야 하는 것이라고 할 수 있으며, 이것이 바로 지역 차원에서 지역균형발전특별회계의 목적이라고 할 수 있겠다. 이러한 논리에 따라 이 연구에서 지역차원에서 지역균형발전특별회계의 목적은 “지역의 성장을 촉진시키는 것”, 즉 “지역의 성장률을 제고하는 것”으로 정의하도록 한다. 이를 바탕으로 본 연구의 가설을 정립하면 다음과 같다.

**연구가설: 더욱 많은 지역균형발전특별회계의 예산이 투입될수록 지역의 성장률은 제고될 것이다.**

다음으로, 어떠한 측면에서 지역발전의 수준을 측정할 것인가에 대해 논의하기로 한다. 많은 학자들은 다양한 측면에서 균형발전을 측정하고 있으나, 특히 경제적인 측면이 가장 강조되고 있다.<sup>9)</sup> 또한 실제 지역균형발전특별회계 사업 중 경제적 측면과 연관된 국토부, 산업부, 중기부의 사업 규모가 전체 예산의 60%를 상회하고 있어 경제적 측면에서의 지역발전의 수준이 가장 중요한 지표라 할 수 있겠다(산업연구원, 2019).

일반적으로 경제적 측면에서 지역의 발전, 혹은 활성화의 정도는 (일인당) 지역총생산(GRDP)이나 (일인당) 총소득(GRNI) 등의 지표를 활용하여 측정하고 있다. 지역균형발전특별회계의 성과를 분석한 임태경(2022)의 연구에서는 지역경제활성화를 지역균형발전특별회계의 성과로 설정하고 이를 지역총생산지표(GRDP)로 측정하고 있고, 이외에도 지역경제성장에 대한 많은 연구들이 GRDP, 혹은 GRNI 지표들을 지역경제의 측정을 위한 지표로 활용하고 있다(이민규·김현아, 2021; 이미애, 2018; 정해진, 2016; 이연호·김광민, 2015; 김일태·최지혜, 2014; 김종웅·황석준, 2011).

하지만 이 연구에서 지역총생산이나 총소득지표 등의 지표를 종속변수로 활용하는 데에는 다음과 같은 문제점들이 있다. 우선 지역총생산(혹은 총소득)은 지역균형발전특별회계의 성과지표로 적절하지 않다. 왜냐하면 앞서 설명하였듯이 지역균형발전특별회계의 목적은 지역의 균형발전에 있고, 이러한 목적을 달성하려면 지역의 경제적 수준이 낮은 지역에 더욱 많은 지역균형발전특별회계 예산이 투입되어야 하며, 동회계의 투입 규모가 클수록 지역의 경제 수준(GRDP, 혹은 GRNI 등)의 성장, 즉 증가율이 높아져야 하는 것이기 때문이다. 따라서 본 연구의 목적에 더욱 적절한 종속변수는 (일인당) 지역총생산이나 (일인당) 총소득이 아니라 그 증가율이 되어야 할 것이다. 이와 같은 이유로 김민창·김애진(2019)의 연구에서도 지역경제성장의 지표로 GRDP의 성장률을 종속변수로 활용한 성장회귀방정식을 활용하고 있다.

두 번째 문제는 우리나라의 경우 기초자치단체 차원에서의 GRDP나 GRNI 등의 자료가 연구기간 동

9) 이와 관련하여 김홍환·박찬신(2021)과 김재훈(2020)등을 참고하기 바란다.

안 모두 제공되고 있지 않다는 점이다. 현재 국가통계포털 홈페이지를 살펴보면 2010년부터 2020년까지의 시·군·구 GRDP 자료가 제공되고 있을 뿐 이 연구의 모든 연구기간 자료들이 제공되고 있지는 않다. 또한 광역시에 속한 군과 경상북도의 기초자치단체 자료는 2015년 이후, 경상남도 지역의 GRDP 자료는 2015년부터 2019년, 충청남도의 자료는 2010년부터 2019년까지의 자료만 제공되고 있다. 따라서 연구기간 동안 모든 시군을 대상으로 하는 분석을 위해서는 지역총생산이나 총소득 등을 대신할 대리지표를 찾아야 한다.

이 연구에서는 지역발전이나 활성화에 대한 대리변수로 지방세 규모를 활용하기로 한다.<sup>10)</sup> 지방세는 해당 지방자치단체 세원의 크기를 반영하고 있어 지역의 경제적 성장수준을 반영할 수 있는 좋은 지표 중 하나이다(윤지웅 외, 2009). 박완규(2010)와 이민규·김현아(2021)의 연구에서는 지방소득세(혹은 2010년 이전의 주민세 소득할)의 지표를 지방총소득의 대리변수로 활용하고 있는데, 지방소득세는 지방의 소득 측면만 반영할 수 있다는 점에서 한계가 있다. 반면 지방세의 총규모는 지역의 소득수준뿐 아니라 재산이나 소비 수준 등을 종합적으로 반영할 수 있다는 장점이 있다. 또한 기존의 자료를 바탕으로 한 상관관계 분석 결과 GRDP와 지방세 총규모와의 상관관계수는 0.9를 상회하고 있어 대리변수로서 큰 문제가 없는 것으로 판단된다.<sup>11)</sup> 따라서 이 연구에서는 총지방세규모와 인구변수를 통제한 일인당 지방세규모의 전년대비 증가율을 종속변수로 활용하기로 한다.

또한 이 연구에서는 인구증가율도 지역성장의 지표로 활용하기로 한다. 현재 우리나라에서는 지방소멸에 대한 우려의 목소리가 높으며, 지방소멸대응기금을 통하여 인구감소지역 등에 지원을 하고 있다(류영아, 2022). 따라서 경제적인 측면 뿐 아니라 인구 측면에서의 성장도 함께 분석하는 것은 시의성 측면에서 의미가 있을 것으로 판단된다.

다음으로 이 연구에서 독립변수는 지역균형발전특별회계의 규모이며, 지역균형발전특별회계 및 일인당 지역균형발전특별회계의 예산규모로 측정하기로 한다. 현실을 반영한 정확한 분석을 위해서는 결산 규모를 활용하여야 하나 현재 취득할 수 있는 자료는 지방재정365에서 제공하고 있는 예산자료 밖에 없어 예산액을 사용하기로 한다.<sup>12)</sup>

또한 이 연구에서는 통제변수로 지방자치단체의 지출 규모를 고려하기로 한다. 그동안 다양한 연구들은 지방자치단체의 지출이 지역경제의 활성화에 영향을 미치고 있다고 주장하고 있는데, 실증

10) 이 연구에서는 시와 군을 대상으로 하기 때문에 지방세 총규모는 시군세인 지방소득세, 재산세, 담배소비세, 자동차세의 합으로 측정된다.

11) 모든 연도의 자료가 있는 2015년의 경우 GRDP와 지방세의 상관관계수는 0.915, 2016년은 0.926, 2017년 0.928, 2018년 0.923, 2019년 0.941로 나타나고 있다.

12) 현재 기초지방자치단체 단위에서의 균형발전특별회계의 배분에 대한 결산자료는 공개되고 있지 않고 있다(임태경, 2022).

적 분석 결과는 서로 다르게 나타나고 있다. 예를 들어 Akai and Sakata(2002), Morrison and Schwartz(1996), 김중구(2007), 박현수 외(2001) 등의 연구는 지방정부의 세출이 증가하면 지역경제 성장에 긍정적인 영향을 미치고 있다는 결과를 보여주고 있는 반면, Xie, Zou and Davoodi(1999)의 연구에서는 오히려 부정적인 영향을 미치고 있는 것으로 나타났다. 이렇듯 지방자치단체의 지출은 지역의 성장에 긍정적, 혹은 부정적으로 영향을 미칠수 있기 때문에 각 지방자치단체의 총세출규모와 일인당 세출규모를 통제변수로 활용하기로 한다.

또한 분석에서 고려하여 할 점은 독립변수와 통제변수의 종속변수에 대한 지연효과이다. 즉 당해연도 지역균형발전특별회계사업이나 세출이 당해연도 성장에 직접 영향을 미칠수도 있지만, 차기연도 혹은 그 이후의 성장률에 영향을 미칠수도 있을 것이다. 이 연구에서는 당해연도 및 1년 후의 지연효과에 대해서만 분석하기로 한다. 다만 당해연도와 전년도 예산을 모두 하나의 모형에서 분석하면 다중공선성의 문제 등이 발생할 수 있어 서로 다른 모형에서 분석하기로 한다.<sup>13)</sup> 또한 모든 독립변수와 통제변수의 값은 소비자물가지수(2020년=100)를 활용하여 실질금액으로 전환하였다. <표 4>는 변수들에 대한 논의를 정리한 것이다.

<표 4> 종속변수, 독립변수 및 통제변수의 조작적 정의

변수		조작적 정의
종속변수	지방세규모 증가율	$(\text{지방세규모}_t - \text{지방세규모}_{t-1}) / \text{지방세규모}_{t-1}$
	일인당 지방세규모 증가율	$(\text{일인당지방세규모}_t - \text{일인당지방세규모}_{t-1}) / \text{지방세규모}_{t-1}$
	인구 증가율	$(\text{인구}_t - \text{인구}_{t-1}) / \text{인구}_{t-1}$
독립변수	당해연도 지역균형발전특별회계 규모(equal)	당해연도 지역균형발전특별회계 총액
	전년도 지역균형발전특별회계 규모(equal_1)	전년도 지역균형발전특별회계 총액
	당해연도 일인당 지역균형발전특별회계 규모(equalp)	당해연도 지역균형발전특별회계 총액/당해연도 인구수
	전년도 일인당 지역균형발전특별회계 규모(equalp_1)	당해연도 지역균형발전특별회계 총액/전년도 인구수
통제변수	당해연도 세출규모(exp)	당해연도 세출 총액
	전년도 세출규모(exp_1)	전년도 세출 총액
	당해연도 일인당 세출규모(expp)	당해연도 세출 총액/당해연도 인구수
	전년도 일인당 세출규모(expp_1)	당해연도 세출 총액/전년도 인구수

\* 주1: 모든 규모값은 실질금액은 소비자물가지수(2020=100)를 활용하여 실질금액으로 변환하였음

\* 주2: t는 당해연도, t-1은 전년도를 의미함

13) 상관계수분석 결과 당해연도 지역균형발전특별회계 규모와 전년도 지역균형발전특별회계 규모의 상관계수는 0.794, 당해연도 일인당 지역균형발전특별회계규모와 전년도 일인당 지역균형발전특별회계 규모의 상관계수는 0.925, 당해연도 세출규모와 전년도 세출규모의 상관계수는 0.987, 당해연도 일인당 세출규모와 전년도 일인당 세출규모의 상관계수는 0.977로 나타나 상관관계가 매우 높은 것으로 나타났다.

## 2. 분석방법

본 연구에서는 지역균형발전특별회계이 지역성장을 촉진하였는지 여부를 분석하기 위하여 시와 군 지방자치단체에 대한 2010년부터 2022년까지의 자료를 바탕으로 패널회귀분석방법을 활용하기로 한다.14) 패널회귀분석에서 중요한 것은 OLS(Ordinary Least Square)모형, 고정효과모형, 확률효과모형 중 적절한 모형을 선택하는 것이다. 이를 위하여 본 연구에서는 OLS 모형의 적정성을 판단하기 위하여 오차항의 분산-공분산 형태의 동질성을 검증하기 위하여 F 검증을, 고정효과모형과 확률효과모형의 적정성을 판단하기 위하여 Hausman 검증을 활용하기로 한다(Kmenta, 1986).

종합적으로 이 연구에서 활용하는 분석모형은 다음과 같이 정리된다.

종속변수가 지방세의 증가율인 경우,

$$\text{모형 1}_1: \text{지방세규모 증가율}_{it} = \text{지역균형발전특별회계 예산규모}_{it} + \text{총세출규모}_{it} + \delta_{it} + \eta_{it} + \varepsilon_{it}$$

$$\text{모형 1}_2: \text{지방세규모 증가율}_{it} = \text{지역균형발전특별회계 예산규모}_{it-1} + \text{총세출규모}_{it-1} + \delta_{it} + \eta_{it} + \varepsilon_{it}$$

종속변수가 일인당 지방세규모의 증가율인 경우,

$$\text{모형 2}_1: \text{일인당 지방세규모 증가율}_{it} = \text{일인당 지역균형발전특별회계 예산규모}_{it} + \text{일인당 세출규모}_{it} + \delta_{it} + \eta_{it} + \varepsilon_{it}$$

$$\text{모형 2}_2: \text{일인당 지방세규모 증가율}_{it} = \text{일인당 지역균형발전특별회계 예산규모}_{it-1} + \text{일인당 세출규모}_{it-1} + \delta_{it} + \eta_{it} + \varepsilon_{it}$$

종속변수가 인구 증가율인 경우,

$$\text{모형 3}_1: \text{인구 증가율}_{it} = \text{일인당 지역균형발전특별회계 예산규모}_{it} + \text{일인당 세출규모}_{it} + \delta_{it} + \eta_{it} + \varepsilon_{it}$$

$$\text{모형 3}_2: \text{인구 증가율}_{it} = \text{일인당 지역균형발전특별회계 예산규모}_{it-1} + \text{일인당 세출규모}_{it-1} + \delta_{it} + \eta_{it} + \varepsilon_{it}$$

본 연구에서는 연구대상인 모든 시와 군 자치단체를 포함하는 분석 외에도 시와 군을 별도로 분석하기로 한다. 시와 군은 재정적, 경제적, 사회적 환경 등 다양한 측면에서 차이가 있어 독립변수들의 효

14) 패널회귀분석의 장점 등에 대해서는 배인명(2021), Hsiao(1989) 등을 참고하기 바란다.

과도 다를 것으로 예상되기 때문이다. 특히 행정안전부에서 발표된 인구감소지역에 해당하는 기초자치단체 중 시는 15개에 불과하고 군은 69개에 이르고 있으며,<sup>15)</sup> 연구기간 동안 시의 일인당 지방세규모는 군의 지방세규모에 비해 크게 나타나고 있어 시 지역에 비해 군 지역이 상대적으로 저성장문제가 더욱 큰 것으로 나타나고 있다. 이와 같은 상황에서 시지역과 군지역을 구분하여 분석하는 것은 의미가 있을 것으로 기대된다.<sup>16)</sup>

## IV. 분석결과

### 1. 상관계수분석 결과

이 연구에서는 지역균형발전특별회계의 지역성장률에 대한 효과를 분석하기에 앞서 주요변수들 사이의 상관계수 분석을 추가적으로 실시하였다. 상관계수분석 결과는 다음과 같다.

우선 총지방세규모는 총세출과 인구와 각각 0.908, 0.921의 상관계수를 보이고 있어 지방자치단체의 총세출과 인구 규모가 클수록 총지방세규모도 큰 것으로 나타났다. 총지방세규모를 인구로 나눈 일인당지방세규모의 경우 역시 총세출과 인구와의 상관계수가 각각 0.397, 0.291로 나타나 그 상관관계가 매우 크다고 볼 수는 없지만 정의 관계에 있음을 알 수 있다.

또한 균형발전특별회계의 규모는 지방세규모, 일인당지방세규모, 인구와 각각 -0.234, -0.320, -0.217의 상관계수를 보여주고 있으며, 일인당균형발전특별회계의 규모는 지방세규모, 일인당지방세규모, 인구와 각각 -0.483, -0.408, -0.528의 상관계수를 나타내고 있다. 지방세와 인구 등은 지역의 발전정도를 나타내는 지표들이기 때문에 이러한 상관계수분석의 결과는 지역균형발전특별회계가 지역의 발전 정도가 낮을수록 더 많은 예산이 배분되고 있는 것으로 해석할 수 있겠다. 즉 발전이 덜 이루어진 지역에 더욱 많은 균형발전특별회계의 예산이 배정되고 있다는 것을 의미한다. 따라서 이러한 분석 결과는 충분하지 않을 수는 있으나 지역균형발전특별회계가 대체로 설계된 원칙에 따라 배분되고 있다는 것으로 해석할 수 있을 것이다.

15) <https://www.mois.go.kr/frt/sub/a06/b06/populationDecline/screen.do>에 인구감소지역의 명단을 참조하기 바란다.

16) 연구기간동안 시의 총지방세규모의 평균은 군의 총지방세규모의 평균에 비해 6배 이상으로 나타나고 있다.

〈표 5〉 상관계수분석결과

	tax	taxp	equal	equalp	exp	expp	pop
tax	1						
taxp	0.466	1					
equal	-0.234	-0.320	1				
equalp	-0.483	-0.408	0.479	1			
exp	0.908	0.397	-0.092	-0.513	1		
expp	-0.509	-0.102	0.189	0.744	-0.451	1	
pop	0.921	0.261	-0.217	-0.528	0.893	-0.597	1

\* 주: tax: 지방세 규모, taxp: 일인당 지방세 규모, equal: 지역균형발전특별회계 규모, equalp: 지역균형발전특별회계 규모, exp: 세출 규모, expp: 일인당 세출규모, pop= 인구(이하 모두 동일함)

## 2. 패널회귀분석 결과

다음에서는 지역균형발전특별회계의 지역성장률에 대한 효과를 분석한 패널회귀모형의 분석 결과를 논의하기로 한다. F 검증 결과 모든 분석모형에서 OLS 모형은 적정하지 않은 것으로 나타났으나, Hausman 검증 결과 모형에 따라 서로 다른 패널회귀모형이 적절한 것으로 나타났다. 이 연구에서는 Hausman 분석 결과에 따라 고정효과모형과 확률효과모형 중 적절한 것으로 판단되는 모형의 결과만을 제시하기로 한다.<sup>17)</sup>

우선 시와 군을 모두 포함하여 분석한 결과 지역균형발전특별회계는 총지방세 증가율에 대하여 영향을 주지 못한 것으로 나타났다. 즉 당해연도 지역균형발전특별회계 예산규모의 총지방세 증가율에 대한 효과를 분석한 모형 1과, 전년도 지역균형발전특별회계 예산규모의 총지방세 증가율에 대한 효과를 분석한 모형 2, 두 모형 모두에서 모두 양(+)의 계수값을 나타내기는 하였으나 통계적으로 유의미하지 않은 것으로 분석되었다. 시와 군을 분리하여 분석한 결과도 이와 동일하다. 이러한 분석 결과는 지역균형발전특별회계총액은 시와 군 지방세총액의 증가율에 영향을 미치지 못하였다는 것을 의미한다고 할 수 있겠다.

통제변수인 세출규모의 지방세 신장율에 대한 효과를 살펴보면, 우선 시와 군을 대상으로 분석한 결과 당해연도 및 전년도 세출규모는 지방세 신장율을 제고한 것으로 분석되었다. 하지만 시를 대상으로 한 분석결과 당해연도 세출규모는 총지방세액의 신장율을 제고한 것으로 나타났으나, 전년도 세출규모를 활용한 모형 2에서는 영향을 미치지 못한 것으로 나타났다. 군을 대상으로 한 분석 결과는 시의 분석 결과와는 달리 전년도 세출규모는 지방세신장율에 영향을 미치지 못한 것으로 나타났으나, 모형 1

17) 고정효과모형과 확률효과모형의 적정성은 유의수준 0.05 수준에서 판단하였다.



에서는 당해연도 세출규모가 클수록 오히려 성장률은 낮아지는 것으로 분석되었다.<sup>18)</sup>

〈표 6〉 지방세규모의 증가율에 대한 지역균형발전특별회계의 패널회귀분석 결과

전체	모형 1_1		모형 1_2	
	고정효과모형		고정효과모형	
	회귀계수	유의확률	회귀계수	유의확률
equal	3.749e-13	0.916		
equal_1			9.723e-13	0.7859
exp	5.342e-13	0.000***		
exp_1			3.419e-13	0.043**
Hausman Test	22.947(0.000)***		46.318(0.000)***	
시	모형 1_1		모형 1_2	
	회귀계수		유의확률	
equal	-3.716e-12	0.616		
equal_1			7.531e-13	0.921
exp	6.512e-13	0.005***		
exp_1			4.132e-13	0.109
Hausman Test	31.38(1.534e-07)***	34.291(3.579e-08)***	4.1320e-13	0.1097
Hausman Test	31.38(1.534e-07)*		34.291(3.579e-08)*	
군	모형 1_1		모형 1_2	
	고정효과모형		고정효과모형	
	회귀계수	유의확률	회귀계수	유의확률
equal	1.698e-12	0.297		
equal_1			2.346e-13	0.881
exp	-2.660e-13	0.072*		
exp_1			-1.895e-13	0.234
Hausman Test	7.440(0.024)**		8.3184(0.015)**	

주: \*\*\*: P < 0.01, \*\*: P < 0.05, \*: P < 0.1(이하 동일)

일인당지방세 증가율을 종속변수로, 일인당 지역균형발전특별회계 및 일인당 세출의 규모를 독립변수로 활용한 모형에서는 총지방세 증가율을 종속변수로 한 모형과 다른 결과를 보여주고 있다. 우선 시와 군 모든 연구대상을 포함한 분석에서는 당해연도 및 전년도 일인당 지방세의 규모가 클수록 일인당 지방세 증가율은 오히려 낮아진 것으로 나타났다. 하지만 시와 군을 대상으로 한 분석결과는 서로 다르게 나타나고 있다. 우선 시를 대상으로 분석한 결과 모형 1에서는 당해연도 일인당 지역균형발전특별

18) 유의수준 0.1에서 통계적으로 유의미하게 나타났다.

회계 규모가 일인당 지방세 증가율에 부(-)의 영향을, 모형 2에서는 전년도 일인당 지역균형발전특별회계 규모가 일인당 지방세 규모에 정(+)의 영향을 미친 것으로 나타났으나 모두 통계적으로 유의미하지는 않았다. 군을 대상으로 분석한 결과, 모형 1과 모형 2에서 모두 당해연도 및 전년도 지역균형발전특별회계 규모가 일인당 지방세 증가율에 부(-)의 영향을 미쳤고 이러한 효과는 모두 통계적으로 유의미한 것으로 나타났다. 이는 특히 군의 경우 일인당 지역균형발전특별회계 규모가 증가할수록 지역의 성장률이 낮아진다는 것을 의미한다고 할 수 있겠다.

통제변수인 일인당 세출규모의 일인당 지방세 신장율에 대한 효과분석 결과는 지방세신장율에 대한 분석과 마찬가지로 분석대상에 따라 서로 다르게 나타났다. 우선 모든 연구대상을 대상으로 분석한 결과 당해연도 및 전년도 일인당 세출규모는 일인당지방세 신장율에 영향을 미치지 못한 것으로 분석되었다. 하지만 시를 대상으로 한 분석결과 당해연도 일인당 세출규모와 전년도 일인당 세출규모는 일인당 지방세액의 신장률을 높이는데 기여한 것으로 나타난 반면 군을 대상으로 한 분석 결과는 시의 분석결과와는 정반대로 당해연도와 전년도 일인당 세출규모는 지방세신장율에 부(-)의 영향을 미친 것으로 분석되었다. 즉 이러한 분석결과는 군의 경우 일인당 세출규모가 클수록 오히려 지역의 경제성장속도가 낮아진다는 것을 의미한다고 할 수 있겠다.

〈표 7〉 일인당 지방세규모의 증가율에 대한 일인당 지역균형발전특별회계의 패널회귀분석 결과

전체	모형 2_1		모형 2_2	
	확률효과모형		확률효과모형	
	회귀계수	유의확률	회귀계수	유의확률
equalp	-6.084e-08	0.028**		
equalp_1			5.117e-08	0.061*
expp	-9.697e-10	0.697		
expp_1			1.051e-09	0.704
Hausman Test	9.953(0.807)		1.1294(0.568)	
시	모형 2_1		모형 2_2	
	확률효과모형		고정효과모형	
	회귀계수	유의확률	회귀계수	유의확률
equalp	-5.873e-08	0.587		
equalp_1			9.857e-08	0.384
expp	2.588e-08	1.317e-06*		
expp_1			3.339e-08	1.71e-08*
Hausman Test	4.211(0.121)		9.974(0.006)*	
군	모형 2_1		모형 2_2	
	확률효과모형		확률효과모형	

	회귀계수	유의확률	회귀계수	유의확률
equalp	-7.494e-08	0.014**		
equalp_1			6.350e-08	0.034**
expp	-7.883e-09	0.007*		
expp_1			-7.1456e-09	0.031**
Hausman Test	0.293(0.863)		0.640(0.726)	

주: \*\*\*: P < 0.01, \*\*: P < 0.05, \*: P < 0.1

이 연구에서는 인구 증가율에 대한 지역균형발전특별회계의 효과에 대한 분석도 함께 실시하였다. 분석 결과 어떠한 모형이나 연구대상에 대해서도 지역균형발전특별회계는 인구의 증가율에 통계적으로 유의미한 결과를 나타내지 못한 것으로 분석되었다. 통제변수인 세출규모도 대부분의 모형에서 인구증가율에 영향을 미치지 못한 것으로 분석되었으나, 군의 경우 당해연도 일인당 세출액이 클수록 인구증가율이 낮은 것으로 나타났다.

〈표 8〉 인구증가율에 대한 일인당 지역균형발전특별회계의 패널회귀분석 결과

전체	모형 3_1		모형 3_2	
	고정효과모형		확률효과모형	
	회귀계수	유의확률	회귀계수	유의확률
equalp	-3.244e-08	0.718		
equalp_1			1.788e-08	0.839
expp	-3.006e-10	0.970		
expp_1			3.772e-10	0.966
Hausman Test	10.082(0.006)***		9.9536(0.006)***	
시	모형 3_1		모형 3_2	
	고정효과모형		고정효과모형	
	회귀계수	유의확률	회귀계수	유의확률
equalp	-4.009e-07	0.457		
equalp_1			-3.097e-07	0.572
expp	8.024e-09	0.760		
expp_1			8.945e-09	0.752
Hausman Test	6.643(0.036)**		6.795(0.033)**	
군	모형 3_1		모형 3_2	
	확률효과모형		확률효과모형	
equalp	-1.454e-08	0.195		
equalp_1			3.903e-09	0.722

expp	-2.357e-09	0.028**		
expp_1			-1.834e-09	0.127
Hausman Test	2.1026(0.3495)	2.0834(0.3529)	-1.8349e-09	0.12764
Hausman Test	2.1026(0.3495)		2.0834(0.3529)	

주: \*\*\*:  $P < 0.01$ , \*\*:  $P < 0.05$ , \*:  $P < 0.1$

## V. 요약 및 결론

그동안 국가균형발전정책들은 역대 정부들의 최우선순위 정책 중 하나였으며, 특히 지역균형발전특별회계사업은 국가균형발전정책 중 가장 핵심적인 사업 중 하나로 자리매김하고 있다. 그동안 발표된 자료들을 살펴보면 균형발전특별회계 사업들이 원래 의도한 목적을 달성하고 있는지에 대해서 회의적인 의견들이 대부분이다. 하지만 기초자치단체 차원에서 동특별회계의 사업들이 원래 의도한 목적을 달성하였는지에 대한 경험적인 연구가 부족하여 구체적인 증거를 제시하고 있는 연구들은 거의 없다고 해도 과언이 아니다. 이 연구에서는 기초자치단체의 차원, 특히 시와 군 차원에서 지역균형발전특별회계가 지역의 성장률을 제고하였는지에 대하여 패널회귀분석을 통하여 검증하였다. 연구결과는 다음과 같다.

우선 지방세 증가율에 대한 균형발전특별회계의 효과분석 결과, 시와 군의 연구대상을 모두 포함한 분석, 시에 대한 분석, 군에 대한 분석 모두에서 당해연도 및 전년도 총지역균형발전특별회계 규모는 영향을 미치지 못한 것으로 나타났다. 이러한 분석결과는 균형발전특별회계가 지방세총액의 신장으로 측정된 지역발전의 성장률에 영향을 미치지 못하였다는 것을 의미한다고 할 수 있겠다.

다음으로, 일인당지방세 증가율에 대한 일인당 지역균형발전특별회계 규모의 효과를 분석한 결과는 분석 대상에 따라 서로 다르게 나타났다. 시를 대상으로 한 분석에서 지역균형발전특별회계는 지역의 성장률에 영향을 미치지 못한 것으로 나타났으나, 군을 대상으로 한 분석에서는 당해연도 및 전년도 일인당 지방세의 규모가 클수록 일인당지방세 증가율이 오히려 낮아진 것으로 나타났다.

마지막으로, 인구 증가율에 대한 지역균형발전특별회계의 효과를 분석한 결과, 지역균형발전특별회계는 어떠한 모형에서도 인구 증가율에 영향을 미치지 못한 것으로 나타났다. 이는 지역균형발전특별회계가 인구 측면에서 본 지역의 성장률에 영향을 미치지 못했다는 것을 의미한다.

통제변수인 세출규모의 효과를 살펴보면, 모든 연구대상을 포함한 경우 당해연도 및 전년도 세출규모가 지방세 신장율을 높인 것으로 분석되었으나, 시의 경우에는 당해연도 세출규모만이 지방세의 신

장율을 높이는 효과가 있었다고 분석되었으며, 군의 경우에는 당해연도 세출규모가 클수록 오히려 지방세 신장율은 낮아지는 것으로 나타났다. 일인당 세출규모의 일인당 지방세신장율에 대한 효과 분석 결과, 모든 연구대상을 포함한 분석에서는 그 효과가 없는 것으로 나타났으나, 시를 대상으로 한 분석 결과에서는 당해연도 일인당 세출규모와 전년도 일인당 세출규모는 일인당 지방세액의 신장률을 제고한 것으로 나타났다. 반면 군의 경우에는 당해연도와 전년도 일인당 세출규모가 클수록 지방세신장율은 낮아졌고, 당해연도 세출규모는 인구 증가율과 부의 관계가 있는 것으로 나타났다. 이는 군의 경우 일인당 세출규모와 인구 측면에서 본 지역의 성장을 촉진하지는 못하고 있음을 의미한다.<sup>19)</sup>

분석 결과를 종합해 보면, 지역균형발전특별회계사업들은 시와 군 자치단체의 성장률 제고에 도움을 주지 못하였으며, 이는 지역균형발전회계가 의도한 성과를 거두지 못하고 있음을 의미한다고 할 수 있겠다. 이러한 연구 결과는 서론이나 선행연구 등에서 언급한 국가균형발전정책에 대한 회의적인 시각이나 주장들과 어느 정도 맥을 같이 한다. 만약 이러한 연구결과가 타당하다면 앞으로 지역균형발전특별회계에 대한 근본적인 개혁이 이루어져야 할 필요가 있다.

동회계제도의 개혁을 위해서는 그동안 제기되었던 문제점과 개선방안들을 재검토해 볼 필요가 있다. 예를 들어 선행연구들이 제기하고 있듯이 균형발전특별회계의 규모가 지역의 성장에 실질적인 영향을 미칠 만큼 확보되지 못했을 수도 있다. 이러한 주장이 맞다면 약 10조원 내외의 지역균형발전특별회계 예산 규모를 획기적으로 확대하는 방안을 검토해 보아야 할 것이다(이광용·이아람, 2018). 이를 위해서 다양하게 분산되어 있는 지역균형발전사업을 동회계로 통합하여 집중화하는 방안도 고려해 볼 수 있을 것이다.

또한 지역균형발전특별회계가 성과를 거두지 못하는 이유는 동 회계의 예산 배분이 균형발전의 취지에 맞지 않게 이루어지고 있기 때문일 수도 있다. 이 연구의 상관계수분석 결과 균형발전특별회계는 상대적으로 발전수준이 낮은 지역에 더욱 많은 예산이 배분되고 있는 것으로 나타났으나 바람직한 수준이나 실질적인 효과를 거둘 수 있는 수준으로 배분이 차별화되고 있는지에 대해서는 의문이 있을 수 있다. 따라서 국가균형발전사업들이 “균형발전 효과”를 거두기 위해서는 다양한 측면에서의 낙후도 등을 종합적으로 고려하여 배분이 될 수 있도록 제도를 개혁할 필요도 있을 수 있다(조임곤, 2021).

이와 함께 지역균형발전특별회계의 평가체계를 개선할 필요도 있다. 즉 단순히 정책모니터링이나 능률성 차원에서의 평가가 아니라 “지역의 성장 촉진”과 같은 근본적인 성과를 평가할 수 있는 체제로 바뀐다면 동회계의 목적 달성에 더욱 도움을 줄 수도 있을 것이다. 또한 군을 대상으로 한 분석과 시를 대

19) 지방자치단체 세출의 지역성장률에 대한 효과에 대한 분석은 이 논문의 목적이 아니므로 자세한 토론은 생략하기로 한다. 다만 분석 결과는 지방자치단체 세출에 대한 연구에 추가적인 자료를 제공해 줄 수 있을 것으로 기대된다.

상으로 한 분석 결과가 일부 다르게 나타났는데, 이러한 분석 결과가 타당하다면 군과 시 등 기초자치단체의 유형에 따라 차별화된 지역균형발전정책을 추진할 필요가 있다.

더 나아가 균형발전에 대한 패러다임을 근본적으로 바꿀 필요가 있을 수도 있다. 예를 들어 균형발전의 의미를 “지역간의 다양한 발전수준의 격차를 줄이는 것”이 아닌 “지역을 특성화”라는 개념으로 전환하는 방안에 대해서도 고민할 필요가 있다. 수십년간 “모든 지방자치단체의 발전수준이 모든 측면에서 유사해야 한다”는 목표를 추구해왔음에도 불구하고 달성하지 못했다는 것은 이러한 목표가 현실적으로 잘 못 설정된 것이라고 할 수도 있다. 따라서 현 시점에서 “지역의 특성화”로 패러다임을 전환하는 것은 또 다른 미래로 나아가는 방향성을 제시해 줄 수도 있을 것이다. 이러한 패러다임의 전환이 이루어져서 각 지방자치단체들이 자율적인 선택에 의해 다양한 측면에서 특성화될 수 있다면, 특별법에 정의된 대로 “개성있게 골고루 잘 사는 사회를 구현”할 수 있을지도 모른다.

이 연구는 다음과 같은 한계점이 있다. 우선 실제적인 효과를 분석하기 위해서는 지역균형발전특별회계의 결산자료를 활용해야 하는데, 자료의 확보에 한계가 있어 예산자료를 활용하였다는 점을 첫 번째 연구의 한계로 들 수 있다. 또한 지역균형발전정책사업들 전체가 아닌 지역균형발전특별회계에 국한하여 분석하였기 때문에 총체적인 지역균형발전사업의 효과를 분석하지 못하였다는 점도 한계점으로 지적할 수 있겠다. 이와 함께 지역의 성장에 영향을 미칠 수 있는 다양한 사회경제적, 정치적 변수들의 효과를 통제하지 못하였다는 점, 왜 시와 군의 분석결과에 차이가 있는지 등에 대한 심층적인 분석이 이루어지지 않았다는 점도 추후 보완되어야 할 문제이다.

그럼에도 불구하고, 우리나라의 기초자치단체 수준에서 지역균형발전특별회계가 지역의 성장에 어떠한 효과를 끼쳤는지에 대해 경험적으로 분석하였다는 점, 전국의 시와 군을 대상으로 분석하였다는 점, 시와 군을 구분하여 분석하였다는 점 등에서 기존의 연구들과 차별성이 있다. 또한 추후 균형발전정책의 방향성 설정이나 대안의 개발에 도움을 줄 수 있는 자료를 제공하였다는 점에서도 그 의의를 찾을 수 있을 것이다. 추후 앞서 언급한 연구의 한계점들을 극복하고 보다 심도 깊고 유용한 연구가 이어지기를 바란다.

## ■ 참고문헌 ■

- 강남호(2023). “지역의 위기와 국가균형발전 정책의 전환”, 『한국지방재정학회 춘계학술대회 발표논문집』, 42(2).
- 강현수, (2018). “분권과 균형발전을 위한 국가균형발전특별회계 개편 방안”, 『충남리포트』, 304.
- 고광용·이아람(2018). “지역균형발전특별회계의 문제점 및 개선방향: 정부별 변화과정 및 특징, 운용실태 분석을 중심으로”, 『정치·정보연구』, 21(2): 63-89.
- 국가균형발전위원회(2022). 『2023년 국가균형발전사업 평가지침』.
- 기획재정부(2022). 『2023년도 국가균형발전특별위원회 예산안 편성지침』.
- 김민창·김애진(2019). “중앙정부 이전재원이 시·군 기초자치단체 지역경제성장에 미치는 영향: 도구변수를 활용한 패널회귀분석”, 『지방정부연구』, 23(3): 53-77.
- 김성주·홍근석·김미나(2018). 『포괄보조금제도의 개선방안: 국가균형발전특별회계를 중심으로』, 한국지방행정연구원.
- 김애진·박정수(2016). “지역균형발전특별회계 배분의 영향요인에 대한 연구: 지방자치단체장의 정치적 특성을 중심으로”, 『한국정책학회보』 25(4): 91-121.
- 김재훈(2007). “참여정부의 균형발전정책 평가: 지역균형발전특별회계 지역개발계정을 중심으로”, 『한국행정학보』, 41권(4): 113-128.
- 김재훈·배인명·조임곤(2021). 『지역격차 해소를 위한 균형발전지표의 활용방안 연구』, 국가균형발전위원회.
- 김중구(2007). “지역경제력 격차와 지방정부의 공공재정지출이 지역경제 성장에 미친 영향: 동태적 패널분석의 적용”, 『한국동서경제연구』, 19(1): 119-142.
- 김중욱·황석준(2011). “광역자치단체 재정지출의 지역내 기초자치단체별 GRDP 파급효과: 경북지역을 중심으로”, 『지역사회연구』, 19(2): 51-68.
- 김홍환·박찬신(2021). 『국가균형발전특별회계의 경로의존성과 정부간 재정관계 변화』, 한국지방세연구원.
- 류영아(2022). “지방소멸기금의 도입현황 및 향후 발전방안”, 『한국지방세학회 지방세논문집』, 9(2).
- 박완규(2010). “지방자치단체의 경제력 격차에 대한 분석.” 『지역연구』, 26(4): 75-101.
- 박진경·이제연(2018). 『지방분권형 균형발전정책의 실효적 추진방안: 지역균형발전특별회계를 중심으로』, 한국지방행정연구원.
- 박헌수·조규영·노춘희·김군수(2001). “지역간, 산업간 연계를 고려한 지역경제 성장 요인에 관한 연

- 구”, 『국토계획』, 36(3): 177-191.
- 배인명(2021). “자체재원과 일반보조금의 지방정부 세출자율성에 대한 효과분석: 시정부를 중심으로”, 『지방재정논집』, 26(3).
- 산업연구원(2019). 『국가균형발전특별회계 개편연구』.
- 윤지웅·김태영·김주경(2009). “지방정부 재정지출의 지역경제활성화 효과분석”, 『지방정부연구』, 13(3): 135-157.
- 이기원(2022). 『한국 균형발전정책의 주요성과와 이슈분석』, 국가균형발전위원회.
- 이미애(2018). “지방정부 재정지출이 지역경제 성장에 미치는 효과분석: 재정지출과 재정효율성의 매개효과를 중심으로”, 『2018년 지방재정발전 세미나 발표논문집』.
- 이미애(2014). “정부간 재정정책과 지방자치단체 재정형평성에 관한 연구”, 『지방정부연구』, 18(1): 337-366
- 이민규·김현아(2021). “지방이전재원이 지역경제에 미친 영향분석”, 『재정학연구』, 14(4): 27-75.
- 이원희·권혁준(2013). 『광역지역균형발전특별회계 사업의 집행 실태 및 사례 연구』, 국회예산정책처.
- 임태경(2022). “국가균형발전특별회계와 지역경제활성화 간 관계분석: 경상권역을 중심으로”, 『지방행정연구』, 36(1): 233-254.
- 정창수·이상민·이승주(2016). 『지역균형발전특별회계 지역배분의 현황 및 정책적 시사점: 충청남도지역을 중심으로』, 충남연구원.
- 조임곤(2021). “균형발전과 지방재정분권의 과제: 국가균형발전특별회계를 중심으로”, 『월간 공공정책』, 191: 29-31.
- 조형석·양지숙(2021). “지방발전수준과 국가균형발전특별회계 간 관계: 시군구 자율편성사업 예산배분의 영향요인 분석”, 『정책분석평가학회보』, 13(3): 71-99.
- 지방시대위원회(2023). 『윤석열정부 지방시대 비전과 전략』.
- 차재권(2017). “역대 정부 균형발전정책의 성과 평가: 박정희 정부에서 박근혜정부까지”, 『사회과학연구』, 25(2).
- 최낙혁·권향원(2023). “보조금 배분과 행정, 정치: 국고보조금과 균형발전특별회계를 중심으로”, 『한국정책연구』 23(1).
- 최연태·김상현(2008). “특별교부세 배분의 정치성에 관한 실증연구”, 『한국행정학보』, 제42권 제2호, 283-304.
- 최진혁(2015). “지방분권과 지역균형발전에 따른 세종특별자치시의 발전과제”, 『사회과학연구』, 26(4): 143-170



- 황해동(2022). “국가균형발전사업 평가제도의 비판적 고찰”, 『한국지방자치학회보』, 34(2).
- 황해동(2020). “지방재정조정제도의 지방재정조정제도의 경로의존성에 관한 연구: 국가균형발전특별 회계를 중심으로”, 『한국정부연구』, 23(4).
- Akai, Nobou and Masayo Sakata(2002). “Fiscal decentralization Contributes to Economic Growth: Evidence from State-level Corss-section Data for the United States”, *Journal of Urban Economics*, 52: 93-108.
- Folmer H & Oosterhaven J.(1977). *Spatial Inequalities and Regional Development : A Frame-work*, Boston, Martinus Nijhoff Publish, 1977.
- Hsiao, Cheng(1986). *Analysis of Panel Data*, N.Y.: Cambridge University Press.
- Kmanta, J.(1986). *Elements of Econometrics*, N.Y.: MacMillan.
- Morrison, G. and A. Schwartz.(1996). “State Infrastructure and Productive Performance”, *American Economic Review*, 86: 1095-1111.
- Van Thiel, S., & Leeuw, F. L.(2002). “The performance paradox in the public sector”, *Public Performance & Management Review*, 267-281.
- Xie, Danyang and Heng-fu Zou, Hamid Davoodi.(1999). “Fiscal Decentralization and Economic Growth in the United States”, *Journal of Urban Economics*, 45: 228-239.

---

원 고 접 수 일 | 2023년 12월 28일

심 사 완 료 일 | 2024년 1월 31일

최종원고채택일 | 2024년 2월 5일

**배인명** impai@swu.ac.kr

1993년 미국 University of Georgia에서 행정학 박사학위를 받았으며, 현재 서울여자대학교 행정학과 교수로 재직 중이다. 한국지방재정학회 회장, 한국미래행정학회 회장, 한국연구재단 사회과학단장 등을 역임하였다. 주요관심 분야는 지방재정, 재무행정 등이며, 최근 주요 논문으로는 “지방공사의 기업성이 경영평가결과에 미친 효과분석”(2022), “자체재원과 일반보조금의 지방정부 세출 자율성에 대한 효과 분석”(2021), “지방자치단체 세입구조의 순세계잉여금에 대한 효과 분석”(2020) 등이 있다.